

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

MAURICIO OLIVEIRA SILVA

**EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL: UMA
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PAEG, I PND E II PND**

**FLORIANÓPOLIS
2017**

MAURICIO OLIVEIRA SILVA

**EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO NO BRASIL: UMA
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PAEG, I PND E II PND**

Monografia submetida ao curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito obrigatório para a
obtenção do grau de Bacharel em Ciências
Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Armando de Melo Lisboa

FLORIANÓPOLIS

2017

Silva, Maurício Oliveira
Experiências de Planejamento de Longo Prazo no Brasil: uma
análise do PAEG, I PND e II PND / Maurício Oliveira Silva;
orientador, Armando de Melo Lisboa - Florianópolis, SC,
2017.

37 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico.
Graduação em Ciências Econômicas.

Inclui referências

1. Ciências Econômicas. 2. Ciências Sociais Aplicadas. 3.
Economia Brasileira. 4. Planejamento de longo prazo. I.
Lisboa, Armando de Melo. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Graduação em Ciências Econômicas. III.
Experiências de Planejamento de Longo Prazo no Brasil: uma
análise do PAEG, I PND e II PND.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,00 ao aluno Maurício Oliveira Silva na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Armando de Melo Lisboa (orientador)

Prof. Dr. Gilson Geraldino da Silva Júnior

Prof. Dr. Márcio Moraes Rutkoski

Dedico aos meus pais!

AGRADECIMENTO

Gostaria de agradecer a todos que me apoiaram e fizeram parte desta etapa da minha vida, principalmente a Deus e aos meus pais por todo apoio e carinho dedicados a mim ao longo desse período e por todo sacrifício e amor dedicados desde sempre.

Agradeço aos meus amigos, a família, aos colegas de trabalho e a minha namorada que acreditaram em mim e me incentivaram a ser o melhor que eu podia ser, não apenas no curso como também na vida.

Também agradeço a UFSC e aos professores que tive durante a graduação e que contribuíram de alguma forma para minha formação acadêmica, agradeço em especial ao meu professor orientador Dr. Armando Lisboa que contribuiu de forma efetiva na fase final dessa etapa.

Obrigado a todos os envolvidos, teria sido muito mais difícil sem vocês!

“Insanidade é continuar fazendo sempre a mesma coisa e esperar resultados diferentes.”

(Albert Einstein)

RESUMO

Os planos de desenvolvimento de longo prazo do Brasil são de suma importância para a constituição da estrutura econômica atual, bem como reconhecer a atuação estatal na formulação e execução destes planos. Este trabalho tem o objetivo de analisar os planos econômicos de longo prazo do Brasil, a saber: Plano de Ação Econômica do Governo, I Plano Nacional de Desenvolvimento e II Plano Nacional de Desenvolvimento, com vistas de tentar identificar se são planos de crescimento ou de desenvolvimento econômico, como se auto intitulam. Para isso, o trabalho está organizado em duas seções além da introdução e conclusão: o segundo capítulo diferencia conceitualmente crescimento e desenvolvimento econômicos e o terceiro apresenta as metas e realizações dos três planos supracitados. Conclui-se que apenas o II Plano Nacional de Desenvolvimento pode ser entendido como um plano realmente de desenvolvimento enquanto que os outros dois tratam-se de planos de crescimento econômico.

Palavras-Chave: crescimento econômico; desenvolvimento econômico; planos de longo prazo.

ABSTRACT

The long-term development plans of Brazil are of paramount importance for the constitution of the current economic structure, as well as recognizing the state's performance in the formulation and execution of these plans. This work has the objective of analyzing the long term economic plans of Brazil, namely: Government Economic Action Plan, I National Development Plan and II National Development Plan, with the aim of identifying whether they are growth or development plans. economic development, as they call themselves. For this, the work is organized in two sections besides the introduction and conclusion: the second chapter conceptually differentiates economic growth and development and the third presents the goals and achievements of the three plans mentioned above. It follows that only the II National Development Plan can be understood as a really development plan while the other two are about economic growth plans.

Keywords: economic growth; economic development; long-term plans

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA	3
1.2 OBJETIVOS	4
1.2.1 Objetivo Geral	4
1.2.2 Objetivos Específicos	4
1.3 JUSTIFICATIVA	4
1.4 METODOLOGIA.....	6
2. REFERENCIAL TEÓRICO: CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS	9
3. PAEG, I PND e II PND.....	15
3.1 PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO	15
3.2 I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO.....	20
3.3 II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	25
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	35

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

Recorrentemente, nota-se tentativas de pensar sobre as consequências dos planos econômicos, sobre a efetividade, sobre os problemas e soluções gerados por eles. Todavia, as causas são negligenciadas: o contexto histórico é de suma importância para análise da economia brasileira contemporânea, não apenas pela possibilidade de se aprender com os erros, mas também pela necessidade de analisar a forma com que o Estado se colocou frente aos problemas inerentes ao crescimento e desenvolvimento econômicos de um país. Os resultados são frutos constantes da transformação de longo prazo, em um processo de causas e efeitos claros e o papel do Estado enquanto formulador de políticas articuladas em prol disso é fundamental:

O Estado tem um papel fundamental, por meio de sua atuação na promoção de uma maior taxa de crescimento dos investimentos. Os investimentos em infraestrutura ampliam mercados para suprir a grande demanda interna da população brasileira, por meio da oferta de níveis maiores de bens e serviços, sendo que provocam impactos sobre as estruturas de oferta destes, o que resulta em menores efeitos inflacionários, (OLIVEIRA, 2015, p.1)

Ciente de que o objetivo central do Estado é coordenar e articular políticas capazes de viabilizar e incentivar o crescimento e desenvolvimento sustentado de uma nação, é importante ressaltar que essa discussão remonta, então, a diferenciação conceitual entre desenvolvimento e crescimento econômicos porque, embora estes sejam comumente usados como sinônimos intercambiáveis, há um grande debate em torno dos termos. Em geral, o crescimento está associado ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) enquanto que o desenvolvimento relaciona-se aos índices de qualidade de vida tal que, no caso brasileiro, a ênfase é dada ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Mas esta discussão é válida neste contexto porque deve-se salientar a possibilidade de haver crescimento econômico sem que haja desenvolvimento:

Uma importante conclusão que emerge da tentativa de se definir desenvolvimento é que se trata de um processo multidimensional. Ele engloba dimensões econômicas, ambientais, sociais, políticas e culturais em sentido amplo – muitas das quais variáveis qualitativas que, não raro, envolvem dificuldades de mensuração –, não devendo ser confundido, portanto, com o mero crescimento econômico – variável estritamente quantitativa. É perfeitamente possível conceber uma situação na qual um país tivesse experimentado crescimento em seu PIB médio per capita enquanto que, simultaneamente, a desigualdade de renda tivesse aumentado, e que se tivesse obtido resultados negativos também em relação a outros objetivos sociais

e/ou políticos. Uma situação desse tipo poderia ser classificada como crescimento econômico sem desenvolvimento. Inversamente, poder-se-ia identificar uma situação de desenvolvimento com crescimento negativo. (RIBEIRO ET AL, 2014, p.3)

Diante da importância dos planos estatais de longo prazo para o crescimento e desenvolvimento de um país, tem-se o interesse na temática dessa pesquisa: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e suas implicações sobre o crescimento e desenvolvimento econômicos.

A partir do tema central há a pergunta que delimitará os objetivos e o desenvolvimento desse estudo, basicamente por meio de revisão bibliográfica: quais são as contribuições das experiências de planejamento de longo prazo no Brasil, com ênfase no PAEG, I PND e II PND, para o desenvolvimento e crescimento econômicos quando analisados comparativamente?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a constituição dos planos de longo prazo de crescimento e desenvolvimento socioeconômico, com enfoque na experiência brasileira, percorrendo o PAEG, I PND e II PND de modo que visa, por meio de revisão da literatura pertinente, apresentar os principais objetos destes planos.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Revisar a literatura principal sobre os conceitos de crescimento e desenvolvimento socioeconômicos
- b) Apresentar os planos de desenvolvimento econômico de longo prazo para o Brasil, com ênfase no PAEG, I PND e II PND;
- c) Analisar comparativamente os três planos supracitados.

1.3 JUSTIFICATIVA

A economia, enquanto uma ciência social aplicada, apresenta alto grau de complexidade e deve, portanto, estar relacionadas às disciplinas auxiliares, como a história, por exemplo. Argumenta-se que a história é (ou deve ser) determinante para a tomada de decisões econômicas

e, por conta disso, é muito relevante fazer uma análise sobre os planos de desenvolvimento de longo prazo brasileiros, embora a temática já não tenha tanto espaço nos principais palcos dos debates econômicos:

Hoje em dia, ainda mais que no final do século passado, os historiadores, de um modo geral, tendem a aceitar e a compreender melhor nossa disciplina que a maioria dos economistas. Para a maioria dos primeiros, é o próprio adjetivo que constitui redundância, já que de acordo com o ponto de vista dominante, não pode haver qualquer história concreta que não seja de natureza simultaneamente principal ou até fundamentalmente econômica. Para a maioria dos economistas do nosso tempo, contudo, a real importância da história econômica ainda representa algo a ser aceito e assimilado; eles tendem, via de regra, a encará-la como um simples estudo do passado – ou seja, como algo meramente acessório, irrelevante, ou até supérfluo, em comparação com a teoria econômica e/ou vários campos da economia aplicada. Em minha opinião, as pessoas que assim pensam não ignoram apenas a natureza do conhecimento histórico, mas também o objeto e propósito da ciência econômica. (SZMEREC SÁNYI, 1992, p.1)

Com ponto de partida na importância da história econômica para a economia brasileira contemporânea, os planos de desenvolvimento I e II e o Programa de Ação Econômica do Governo merecem um olhar atento, sobretudo por caracterizarem-se como planos econômicos de longo prazo, que buscam estruturar as ações do governo de forma coordenada para a construção de índices melhores índices no futuro. No entanto, precede a esta discussão o debate conceitual em torno dos termos desenvolvimento e crescimento econômico, como pretendido no próximo capítulo e elencado brevemente, em termos introdutórios, por Czimikoski (2015):

Por muitos anos, os termos crescimento e desenvolvimento econômico foram confundidos e conceituados de forma idêntica, identificando que crescimento econômico resultaria em desenvolvimento econômico, desta forma, um país com crescimento econômico denotava uma nação em desenvolvimento. Porém, há um abismo entre os termos. (CZIMIKOSKI, 2015, p.22)

Políticas voltadas para o planejamento de longo prazo sofrem com problemas em suas articulações, justamente porque, para serem de fato eficientes, devem transpassar os anos de um governo específicos, assumidas de forma contínua, mesmo que a base ideológica do próximo governo seja diferente da anterior. Caso contrário, dificilmente políticas desse gênero são efetivas para a população. É por conta disso que tratam-se de políticas de Estado e não de governo: devem ser continuadas independente do governo anterior. Explicitam, então, planejamento estruturado e articulado, com objetivos claros e bem definidos, que não devem ser desviados ao longo do caminho para sua concretização, evidenciando a importância desse

tipo de ação para o crescimento e desenvolvimento socioeconômicos de um país, como elenca no contexto dos investimentos e infraestrutura:

Constatou-se que, há uma grande dificuldade de viabilização doméstica dos investimentos necessários, principalmente por que, os investimentos em infraestrutura têm como característica a necessidade de grandes volumes de capitais altamente específicos. Para se viabilizar estes investimentos, é preciso que haja um bom desenho regulatório, para se reduzir as incertezas de longo prazo, como também políticas microeconômicas devem ser voltadas para os objetivos estratégicos do país no longo prazo – direcionando os investimentos domésticos e externos no sentido da promoção do bem estar social e aumento da produtividade e competitividade da economia nacional. (OLIVEIRA, 2015, p.20)

Assim, justifica-se a importância desse trabalho, que visa contribuir para a compreensão das experiências de planejamento a longo prazo no Brasil, reconhecendo a necessidade de lançar mão dos fatos econômicos encontrados na história para compreender os desafios do presente, entendendo que as construções de projetos bem estruturados de crescimento e desenvolvimento socioeconômicos exigem atitudes articuladas e coordenadas, com ênfase na continuidade do longo prazo.

1.4 METODOLOGIA

Conforme citado por Lakatos e Marconi (1991), o método científico a ser utilizado na realização de uma pesquisa habilita o investigador a traçar o caminho a ser seguido para auferir resultados com maior segurança.

O tema central deste trabalho é analisar a constituição dos planos de longo prazo de desenvolvimento econômico, com enfoque na experiência brasileira, percorrendo o PAEG, I PND e II PND de modo que visa, por meio de revisão da literatura pertinente, apresentar os principais objetos desses planos. Assim, em busca de conexão entre a teoria e os objetivos geral e específicos supracitados, é necessário categorizar essa pesquisa como pertencente à grande área de ciências sociais aplicadas, área em que se enquadra a ciência econômica

No que se refere à classificação de acordo com o objetivo geral desse trabalho, de acordo com a classificação sugerida por Gil (2007), entende-se que esta é uma pesquisa exploratória. Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições (GIL, 2007). Nesta linha, é preciso pontuar que esse estudo pretende apresentar as experiências brasileiras

de planejamento de longo prazo, enfatizando o PAEG, I PND e II PND, lançando mão de revisão da literatura e com o objetivo claro de proporcionar aproximação com os temas relacionados à economia brasileira, buscando tornar o assunto mais claro.

Sobre a classificação, também sugerida por Gil (2007), acerca dos métodos que serão adotados no decorrer desse estudo, é possível dizer que trata-se de uma pesquisa bibliográfica. Diz-se isso com base na afirmação de Gil:

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho dessa natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Boa parte dos estudos exploratórios pode ser definida como pesquisas bibliográficas. As pesquisas sobre ideologias, bem como aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema, também costumam ser desenvolvidas quase exclusivamente mediante fontes bibliográficas. (GIL, 2007, p.44)

Assim, haverá uma combinação, conforme a afirmação de Gil (2007) entre a realizada a pesquisa exploratória com base de dados através de pesquisa bibliográfica, sobre os conceitos mais relevantes ao estudo, buscando apresentar o significado prático e a relevância do tema lançando mão do uso de livros e publicações de artigos de autores considerados importantes dentro dessa área de atuação, considerando-a como uma subárea da economia.

A organização do estudo promoverá uma divisão em três capítulos, além da introdução e conclusão, estruturados e associados com o objetivo de responder a pergunta que norteia esta pesquisa, ao ponto de apresentar tópicos relevantes provenientes da literatura pertinente sobre os planos de desenvolvimento de longo prazo já explícitos anteriormente no caso do Brasil, bem como uma análise comparativa entre eles. Com isso, o segundo capítulo é responsável por trazer pontos relevantes da revisão da literatura sobre os conceitos de crescimento e desenvolvimento socioeconômicos evidenciando os debates e acerca dos termos e suas implicações. O terceiro capítulo visa apresentar a experiência dos planos PAEG, I PND e II PND. A quarta seção, por sua vez, tem como anseio analisar comparativamente os planos que serão apresentados no capítulo três, evidenciando os pontos congruentes e divergentes de tais planos bem como seus sucessos e falhas, considerando os debates sobre crescimento e desenvolvimento socioeconômicos.

Entende-se, no entanto, que há limitações dentro desta pesquisa que devem ser pontuadas. A primeira delas é inferir, com base em uma análise que partiria da que se pretende

aqui, qual é a implicação real dos planos de desenvolvimento sobre os índices econômicos e sociais, tais como PIB, IDH, lançando mão de uma comparação e análise quantitativa englobando a revisão de bibliografia que se pretende aqui. Para isso seria necessário, eventualmente, criar um índice capaz de resumir um acumulado de outros que expresse, em termos mais específicos, a aplicação dos planos no desenvolvimento econômico e social. Outra limitação muito importante, a qual o autor manifesta interesse em sanar em análises futuras – tal qual a primeira citada -, faz referência à relação entre nível de participação do estado e a efetividade dos planos de desenvolvimento, buscando investigar se há uma relação direta entre o viés ideológico adotado como pano de fundo das ações do Estado e o efeito dessas ações no longo prazo para o crescimento e desenvolvimento. Assume-se aqui, também, que essas são apenas algumas das limitações que podem ser aprofundadas em outros estudos, seja pelo autor ou por outros interessados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

Os termos desenvolvimento e crescimento econômico foram utilizados como sinônimos durante muito tempo, todavia a diferenciação conceitual é central na teoria econômica. A teoria econômica dominante entende que crescimento econômico gera desenvolvimento, logo o crescimento econômico seria determinante do desenvolvimento socioeconômico de uma nação.

Enfatiza-se que há um abismo conceitual entre os termos supracitados. Entende-se que há crescimento econômico quando há um aumento no resultado da produção total de bens e serviços de uma nação no tempo t em relação ao tempo $t-1$ (SOUZA, 1993). Todavia, um aumento na produção de bens e serviços de um país pode não resultar em um aumento do bem estar da população, melhorando variáveis como saúde, transporte, cultura, educação e interação com outros países. Estas mudanças são vistas por Pinho e Vasconcelos (2003) como mudanças qualitativas, de difícil mensuração.

O PIB é uma medida adequada do crescimento das economias industriais que produzem produtos acabados. E também faz bem a captura dos gastos do governo e dos gastos dos consumidores. Mas tem limitações reais.

O PIB é um artefato estatístico de meados do século XX. Foi criado para medir a vida econômica em um momento em que as fronteiras nacionais importaram muito e quando a produção da fábrica era o fundamento central da força econômica.

Hoje, as economias avançadas são muito mais orientadas em torno da tecnologia e dos serviços. A produção industrial é muitas vezes global e as cadeias de suprimentos se espalham por todo o mundo. Poucos produtos são feitos exclusivamente em um país. Um iPhone é um exemplo primário, com peças feitas em vários países e a entrada mais significativa - a propriedade intelectual - gerada em Cupertino na sede da Apple na Califórnia. Mas essa propriedade intelectual só recentemente foi integrada na forma como o *Bureau of Economic Analysis* calcula o PIB e, mesmo assim, não é totalmente capturado.

O PIB também pressupõe que todo crescimento seja um bom crescimento. Assim, as economias de dispositivos eficientes em energia contam como um negativo para o crescimento do PIB, embora seja positivo para a sociedade. Se uma fábrica de carvão poluir um rio, a

limpeza é adicionada ao PIB, assim como o custo dos cuidados de saúde. Mas, claramente, isso é negativo para a sociedade, mesmo que seja positivo para o PIB.

O desenvolvimento pode ser considerado como um processo de aperfeiçoamento em relação a um conjunto de valores sociais ou como uma atitude comparativa em relação a tais valores. Os valores em questão referem-se a condições (ou situações) desejáveis em uma sociedade.

A afirmação de que o desenvolvimento é um conceito normativo, que será medido de forma diferente por diversas pessoas em circunstâncias históricas e sociais específicas, é uma alegação que afeta todas as áreas das ciências sociais, porém afeta de forma particularmente destacada o estudo da economia do desenvolvimento. Isso ocorre, em primeiro lugar, em decorrência do fato de que um de seus pontos centrais consiste na formulação de critérios para o desenvolvimento, e depois porque muitos destes critérios são de difícil definição e medição.

Neste sentido, tanto Oliveira (2002) quanto Sandroni (2002) sugerem que o desenvolvimento deve ser entendido como consequência do crescimento econômico, desde que isso implique em melhoras na qualidade de vida.

Em contrapartida, Bresser-Pereira (2006) tem uma visão mais ampla sobre como conceituar desenvolvimento econômico, conceituando-o como resultado do avanço constante e sustentado do aumento do PIB per capita e da produtividade, em conjunto com a incorporação do progresso técnico e da acumulação de capital, considerando-o como um fato histórico que vai além das questões sobre produção e, mais especificamente, considera a distribuição da renda referente aos aumentos produtivos e o impacto disso no bem estar da população de cada país, considerando suas especificidades regionais tais como os fatores geográficos – determinantes para a questão dos recursos naturais, culturais e sociais.

Se este debate por um lado evidencia um espectro de discordâncias quanto à questão da definição de desenvolvimento, das metas específicas a serem atingidas, bem como dos pesos que deveriam ser atribuídos a cada uma dessas metas, por outro lado também traz à tona certo grau de acordo quanto às principais categorias a serem atingidas com o desenvolvimento. Uma possível lista representativa deste consenso precisaria definir o processo de desenvolvimento como uma série de dimensões inter-relacionadas, que de acordo com Colman e Nixon, (1981: p. 22), abarcasse:

- (i) produto e renda,
- (ii) distribuição do produto e da renda,
- (iii) níveis de vida (inclusive nutrição, moradia, saúde e educação),
- (iv) atitudes em relação ao trabalho,
- (v) instituições e
- (vi) políticas públicas que propiciassem o cumprimento dos objetivos (i), (ii), (iii) e (iv).

A estes, deveríamos acrescentar ainda a (vii) sustentabilidade ambiental, no sentido de garantir o usufruto racional (não predatório) dos recursos naturais.

É oportuno enfatizar, contudo, que não há consenso na literatura com relação ao peso a ser atribuído a cada um destes objetivos para fins operacionais de formulação e de medição do desenvolvimento. Isso se deve às diferenças inevitáveis de enfoques teóricos e perspectivas epistemológicas que guiarão a ponderação pessoal de cada autor no tratamento dessas questões. E é o que explica, em última instância, a existência das mais variadas teorias de desenvolvimento, que tendem a atribuir maior ênfase a algum (ou alguns) dos objetivos, em detrimento de outros.

Uma importante conclusão que emerge da tentativa de se definir desenvolvimento é que se trata de um processo multidimensional. Ele engloba dimensões econômicas, ambientais, sociais, políticas e culturais em sentido amplo – muitas das quais variáveis qualitativas que, não raro, envolvem dificuldades de mensuração –, não devendo ser confundido, portanto, com o mero crescimento econômico – variável estritamente quantitativa. É perfeitamente possível conceber uma situação na qual um país tivesse experimentado crescimento em seu PIB médio per capita enquanto que, simultaneamente, a desigualdade de renda tivesse aumentado, e que se tivesse obtido resultados negativos também em relação a outros objetivos sociais e/ou políticos. Uma situação desse tipo poderia ser classificada como crescimento econômico sem desenvolvimento. Inversamente, poder-se-ia identificar uma situação de desenvolvimento com crescimento negativo. A causa fundamental da dificuldade de medição do desenvolvimento vincula-se às dificuldades em sua própria definição. Conforme identificado acima, os critérios ou objetivos por intermédio dos quais o desenvolvimento deve ser julgado ou medido são de ordem qualitativa. Eles precisam que ser medidos, indiretamente, por meio do uso de indicadores que consigam apreender determinadas características diretamente mensuráveis. Alguns problemas podem ser imediatamente percebidos: em primeiro lugar, nenhum indicador

quantitativo é capaz de medir com exatidão um critério qualitativo. Por outro lado, também ocorrem dificuldades consideráveis ao se tentar formular um único método através do qual se possa aglutinar os diversos indicadores para diferentes qualidades em um índice sintético, que exprima o grau de desenvolvimento de um país.

Na prática, o indicador que tem dominado todos os outros é o PIB (Produto Interno Bruto), ou sua versão per capita. O uso deste indicador difundiu-se durante a II Guerra Mundial, com o objetivo de mensurar a produção voltada para o conflito (tanques, aviões, automóveis) e, muito embora não fosse esta a intenção inicial de seu idealizador – Simon Kuznets –, com o tempo passou a representar o montante total de bens e serviços finais produzidos nos países, servindo como instrumento de comparação macroeconômica entre as nações, e como medida de progresso, riqueza e bem-estar.

A questão da natureza do excessivo valor atribuído ao PIB como indicador de desenvolvimento é, na realidade, uma questão bem mais ampla que gira em torno da propriedade ou não de se empregar preços de mercado (ou seja, uma variável quantitativa) para se atribuir uma medida de comparação para o bem-estar social (um conceito qualitativo, como visto).

Nos últimos anos, entretanto, voltaram a ganhar muito fôlego no debate público internacional as críticas ao PIB enquanto medida de progresso socioeconômico, essencialmente em decorrência de duas graves limitações. Em primeiro lugar, enquanto agregado monetário, não abrange dimensões das atividades humanas que não sejam avaliadas pelos mercados, inclusive as distributivas. E depois, como medida de fluxos produtivos, também despreza todos os impactos das atividades humanas sobre os estoques, com particular destaque para os de recursos naturais. Além disso, o cálculo do PIB exclui – ou subestima – uma parte importante dos bens e serviços que são produzidos fora da economia formal de mercado.

O uso do PIB como uma medida de bem-estar traz grandes problemas, basicamente uma por ser medida de tudo que é produzido no mercado e ser orientado para medir mais a oferta agregada da economia do que o bem estar da população. De acordo com Stiglitz (2009, p. 1):

Se tivermos medidas falhas, aquilo que nos empenharmos em realizar (aumento do PIB). Pode na realidade contribuir para uma diminuição do padrão de vida. (...) A questão central é se o PIB provê uma boa medida do padrão de vida. Em muitos casos, o valor do PIB sugere que a economia vai bem melhor do que indicariam os cidadãos conforme suas percepções. Além disso, tal foco do PIB cria conflitos: líderes políticos são instruídos a maximizá-los, mas os cidadãos

também demandam que seja dada atenção às melhorias da segurança, redução da poluição, sonora, ar, e das águas, o que por sua vez, diminui o crescimento do PIB. (STIGLITZ, 2009, p 01, Tradução livre)

Bergh (2009) corrobora a perspectiva de Stiglitz, afirmando que o PIB per capita (corrigido pela inflação) é frequentemente utilizado com um indicador central para ajuizar a situação socioeconômica de um país ao longo do tempo.

A despeito das críticas de que o PIB não seja uma boa alternativa para mensurar, de fato, o bem-estar das pessoas, economicamente ele é amplamente utilizado e reconhecido. Oliveira (2001, p 14), afirma que “a projeção econômica não leva ao enriquecimento da qualidade de vida das pessoas: países com altos índices do PIB (per capita) podem apresentar baixíssimos índices da qualidade de vida, com grande nível de doenças, crimes, mortes e taxas de analfabetismo”. Bergh (2009) possui a mesma visão, observando que “por mais de um século, o produto interno bruto per capita foi criticado por não quantificar as dimensões de bem-estar humano e progresso econômico”. Bergh cita trabalhos de diversos outros economistas de destaque que criticaram o uso do PIB como medida de aferição do bem-estar econômico, dentre os quais se encontram Kuznetz (1941), Hicksl (1948), Samuelson (1961), Sen (1976), Daly (1977), Dasgupta e Maler (2000).

Assim, Bresser-Pereira relaciona o desenvolvimento diretamente às instituições presentes no sistema capitalista: o Estado e o mercado, enfatizando o papel do Estado como responsável por garantir a ordem e a estabilidade para que seja possível aos mercados funcionarem com regularidade, propiciando um ambiente favorável às inovações e aos investimentos e, conseqüentemente, geração e manutenção de níveis satisfatórios de emprego e renda, pré-requisitos para o bem estar social.

Nota-se, com o passar do tempo, o papel central do Estado como agente político responsável por encaminhar mudanças e reformas necessárias às economias nacionais, evidenciando a necessidade do Estado como condutor do desenvolvimento, buscando o aumento da produtividade que, segundo Bresser-Pereira (2006), condiciona a acumulação de capital e o aumento do progresso técnico intrínseco aos fatores produtivos. Para o autor, o desenvolvimento é resultado de uma estratégia traçada pelo Estado, considerando o relacionamento com os empresários e trabalhadores, os interesses sociais e as perspectivas futuras, de modo a identificar as necessidades específicas de cada país.

As responsabilidades do Estado são exercidas pelos governos, que precisam intimamente com os cidadãos e, particularmente, empresários, em prol da definição de políticas econômicas capazes de promover um ambiente econômico favorável ao crescimento e, tentando canalizar os benefícios deste crescimento ao desenvolvimento, levando em conta os princípios supracitados.

Considerando o caráter cíclico das economias nacionais, há momentos de cenários positivos para o desenvolvimento e outros de estagnação. Em ambos a estratégia dos governos é fundamental, seja para estimular o desenvolvimento por meio de políticas públicas ou seja para lançar mão de medidas anticíclicas capazes de recuperar a trajetória de crescimento das economias.

Milone (1998) identificou algumas características comuns aos países com indicadores positivos de desenvolvimento, tais como baixo nível de pobreza, distribuição de renda, qualidade de vida, produtividade elevada, bons níveis educacionais, desemprego e subempregos controlados e níveis elevados de tecnologia. É evidente que o Estado deve trabalhar articuladamente para prover o aumento e/ou manutenção destas características.

Assim, o Estado assume papel central para a promoção do desenvolvimento segundo Bresser-Perreira (2006) tal que, segundo o autor, é fundamental que o Estado tenha legitimidade e habilidade de construir políticas públicas eficientes, assumindo papel principal em uma nação. Por conta disso, enfatiza-se a importância de o Estado criar e acompanhar estratégias nacionais de crescimento e desenvolvimento, especialmente de longo prazo, tais como o PAEG, I PND e II PND, temas centrais do próximo capítulo.

3. PAEG, I PND e II PND

3.1 PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi um plano voltado para regular a economia brasileira. Lançado em meio à ditadura militar, o plano não apresentava medidas direcionadas ao desenvolvimento socioeconômico e sim para o crescimento econômico. O contexto não era favorável às políticas centradas nas classes desprivilegiadas da sociedade brasileira, inclusive pela impossibilidade de realizar protestos contrários às medidas adotadas pelo governo:

Os primeiros anos da década de 1960 foram, no Brasil, um período de grande turbulência nos campos político e econômico. Na política, o país viveu, entre outras coisas, a renúncia de um presidente e um golpe militar que instaurou uma ditadura que duraria duas décadas. Quanto à economia, por sua vez, o período foi marcado por uma forte elevação nas taxas de inflação, queda das taxas de crescimento e dificuldades no balanço de pagamentos. (BASTIAN, 2013, p.2)

Os objetivos estratégicos do primeiro governo que emergiu da ditadura militar (e política) de março de 1964 – o governo de Humberto Castelo Branco – levaram à formação do Programa de Ação Econômica do Governo. O plano foi apresentado pelo titular do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, Roberto Oliveira Campos, e tem sua criação datada de maio de 1964. O plano foi formulado e analisado entre maio e novembro de 1964, quando foi apresentado que visava “estabelecer as linhas gerais da política econômica durante o primeiro governo militar e continha um programa de estabilização de curto prazo além de propor uma série de reformas para viabilizar o crescimento econômico no médio e longo prazo” (COSTA, 2014, p.31).

A ideia que circundava o planejamento que estruturou o PAEG levava em conta a noção de que haveria mais eficiência do sistema de preços, dando atenção especial aos livres mercados e ao Estado o papel de compatibilizar esta predominância:

O PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) sintetizou o diagnóstico e as diretrizes da política de estabilização que, não sem contradições em sua execução, foram efetivamente perseguidas no triênio 1964-1966. Esperava-se que o sucesso na busca da estabilidade fosse acompanhado pela retomada do desenvolvimento a taxas históricas (MACARINI, 2008, p.3).

Em linhas gerais, o PAEG se atentava a cinco objetivos principais:

- i) Combater a inflação (que, em 1964, era muito alta);

- ii) Aumentar os investimentos estatais (principalmente em infraestrutura);
- iii) Reformar o Sistema Financeiro Nacional;
- iv) Diminuir as desigualdades regionais (Norte-Sul);
- v) Atrair investimentos externos.

Considerando que o PAEG estabelecia como pressuposto central a ideia de alcançar estabilidade, os objetivos consistiam em buscar acelerar o crescimento, cujo ritmo havia sido interrompido nos anos anteriores (1962 e 1963), diminuir os índices de inflação que atravessavam uma tendência crescente entre 1964 e 1965, para, então atingir um equilíbrio de preços razoável a partir de 1966. Com isso, as diferenças econômicas regionais seriam minimizadas assim como as tensões decorrentes do desequilíbrio social, assegurando, por meio das políticas de atração de investimentos, aumento nos níveis de emprego e melhora no ambiente do mercado de trabalho. Também pretendiam corrigir a tendência ao descontrole dos déficits na balança de pagamentos, entendida como uma ameaça à continuidade pretendida com o plano de crescimento econômico, comprometendo a capacidade de importação, como explica Bastian (2013):

A outra fonte de desequilíbrios estava ligada à insuficiência crônica da capacidade de importar, a qual demandaria, por um lado, permanentes modificações na oferta interna e, por outro, desvalorizações cambiais. Essa fonte de inflação pode ser chamada de *estrutural*, uma vez que sua superação só poderia acontecer através do aprofundamento do processo de industrialização (BASTIAN, 2013, p.4).

De acordo com o PAEG, recuperar a trajetória de crescimento apresentava alguns problemas e desafios entendidos como condições *sine qua non*, tais como os déficits descontrolados na balança de pagamentos e aceleração do processo inflacionário. Por isso, segundo o PAEG, a restrição na balança de pagamentos poderia ser superada lançando mão de uma política governamental que incentivasse a exportação, colocando a economia brasileira em processo de internacionalização, abrindo-se à entrada de capitais estrangeiros e melhorando a integração no círculo financeiro internacional:

Os déficits públicos eram apontados como sendo capazes de, por si sós, causar uma elevação no nível geral de preços, tendo em vista o desequilíbrio que provocam entre a demanda e a oferta global. Assim, na visão exposta no plano, o saneamento do setor público seria condição indispensável - ainda que não suficiente - para o êxito do programa de estabilização (PAEG, 1964, p.29). Do ponto de vista da

expansão do crédito para as empresas e dos aumentos salariais superiores aos aumentos de produtividade, não estaria claro até que ponto estes fatores seriam causas autônomas ou induzidas da inflação brasileira, porém afirmava-se, por outro lado, que "alguns indícios sugerem, todavia, que ultimamente a inflação brasileira estaria assumindo a tônica de inflação de custos". (PAEG, 1964, p.30) Neste contexto, pode-se argumentar que o plano identificava a existência de uma inflação de demanda - causada principalmente pelos déficits públicos - e de uma inflação de custos causada pelos aumentos salariais por cima da produtividade. Esta interpretação é corroborada por Roberto Campos, um dos principais formuladores do plano. (BATIAN, 2013, p.4)

A questão da inflação era tratada pelo governo como excesso de consumo/demanda e, por conta disso, o plano sugeria a diminuição do consumo do Brasil por meio da adoção de medidas restritivas, tanto por parte do crédito quanto com relação à emissão de papel moeda.

Reconhece-se que o PAEG teve sucesso relativo no combate à inflação. Todavia, a literatura indica o contexto internacional como influenciador direto, permitindo o “Milagre Econômico¹”, dos anos 1970.

A intensificação dos problemas relacionados à inflação evidenciou a urgência em adotar uma política estruturada com o objetivo de estabilizar os preços, apresentando-se como uma condição imprescindível para que a capacidade de poupança da economia fosse retomada.

O PAEG sugeria que a inflação brasileira era fruto “da inconsistência da política distributiva, concentrada em dois pontos principais: a) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; b) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas”.

Neste contexto, três fatores principais eram responsáveis pela inflação no Brasil, segundo o PAEG (1964):

- i) Déficit públicos;
- ii) Expansão do crédito às empresas e;
- iii) Majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento da produtividade

¹ O período da economia brasileira entre os anos de 1969 e 1973 foi marcado com crescimento acelerado. O termo “milagre” está relacionado com este rápido e excepcional crescimento econômico pelo qual passou o Brasil neste período.

Os documentos do PAEG explicitam que essas três causas são vistas como tradicionais e levam ao aumento dos meios de pagamento, motor da propagação da inflação.

A reforma do Sistema Financeiro levou à criação do Banco Central, entendido como o banco de todos os bancos, cujas responsabilidades consistiam, basicamente, na emissão de moeda e no controle das operações realizadas com outros países. Outro ponto fundamental da reforma do Sistema Financeiro foi a criação de um banco direcionado a tentar resolver os problemas relacionados à falta de moradia que o Brasil enfrentava: o Banco Nacional de Habitação (BNH), como ressalta Costa (2014):

(...) foi criada uma nova entidade conhecida como Banco Nacional de Habitação (BNH) que ficou responsável pela disciplina, supervisão, controle e coordenação do mercado imobiliário e instituíram-se as Letras Imobiliárias para permitir o financiamento de Longo Prazo no setor. O BNH teria seus recursos provenientes do FGTS criado em substituição ao antigo sistema de indenizações e estabilidade do trabalhador (COSTA, 2014, p.34)

Delfim Neto, ministro da fazenda àquele tempo, afirmava a importância do crescimento precedendo os tópicos relevantes do desenvolvimento socioeconômico: “o bolo tem que crescer para ser dividido”. Entretanto, a mudança do contexto internacional – com a crise do petróleo de 1973 - levou à desaceleração do crescimento e a um ambiente de instabilidade e incerteza com o problema da inflação voltando ao centro dos palcos, como resume Bastian (2013):

Apesar dos altos índices de inflação registrados no momento de sua implementação, o PAEG não recomendava, contudo, um *tratamento de choque* para resolver o problema. Segundo o documento oficial, o programa tinha a intenção de retomar o desenvolvimento, de modo que a política anti-inflacionária não poderia ameaçar a propensão a investir da economia e, tampouco, provocar a insolvência do setor empresarial (PAEG, 1964, p. 33). Uma estratégia radical de combate à inflação passaria pela eliminação quase total dos déficits públicos, de modo que seria necessário um corte substancial nos investimentos públicos, o que, necessariamente, teria efeitos sobre o crescimento econômico do país. Além disso, um tratamento de choque traria aumento do desemprego e demandaria o congelamento geral dos salários, o que seria socialmente indesejável. Por fim, o programa apontava a necessidade de uma *inflação corretiva* através da liberação de alguns preços da economia que estavam controlados, o que, na prática, condenaria uma estratégia de choque ao fracasso, uma vez que, logo de início, os preços subiriam em função da inflação corretiva (*idem*) (BASTIAN, 2013, p.9).

O governo acreditava que a crise seria momentânea e rápida e então buscou alternativas com base no financiamento internacional, que resultou em um aumento brusco da dívida externa (CAMPOS, 1979).

Os efeitos da crise intensificaram-se na década de 1980, com a inflação recorde. Com isso o plano militar de transformar o Brasil em grande potência ruiu ao ponto da ditadura tornar-se inviável e, neste sentido, Lima (2008) complementa:

Com o fim do PAEG e passada a fase de "milagre econômico", a inflação retoma a sua marcha. Com o reconhecimento de que a dificuldade em controlá-la decorria de seu caráter inercial, foi realizada uma série de planos de caráter heterodoxos, inclusive baseados no controle de preços que infelizmente não tiveram sucesso. (LIMA, 2008, p.10)

Qualquer análise sobre o programa deve ponderar não apenas os custos sociais envolvidos no processo de adoção desta política como também as alterações institucionais decorrentes da instauração ao longo dos três anos:

Em paralelo à política de estabilização, um conjunto amplo de reformas no terreno institucional foi implementado. O seu sucesso foi desigual, assim como a sua importância na sustentação do ciclo expansivo observado a partir de 1967; ademais, os desdobramentos subsequentes à fase de introdução mostraram-se bastante variados (em alguns casos até mesmo inesperados (...)) (MACARINI, 2008, p.3).

Os efeitos desta política não mostraram apenas desaceleração no crescimento da economia brasileira nos anos entre 1963 e 1967 mais drasticamente e entre 1967 e 1973, surfando na onda da expansão econômica internacional para voltar a níveis aceitáveis de crescimento somente após o ciclo expansivo mundial; os efeitos desta política impactaram também em diminuições sucessivas nos níveis de emprego. Em tempo, ressalta-se a insuficiência do sistema brasileiro de geração de estatísticas neste período, como atenta-se Costa (2014):

Vale lembrar, que a deficiência de informações estatísticas de qualidade sobre a economia brasileira na década de 1960 foi um importante determinante para o grau de refinamento do PAEG que se propunha dessa forma em ser um programa de ação coordenada do governo no campo econômico (COSTA, 2014, p. 31).

Outro custo refere-se ao incremento que levou à desigualdade dos incentivos à indústria e, portanto, impactando em uma distribuição desigual sobre a estrutura industrial, que favoreceu fortemente as grandes empresas e, conseqüentemente, desfavoreceu as indústrias de pequeno porte e sociedades anônimas, com ênfase nas empresas individuais e nas sociedades de responsabilidade limitada:

Além disso, o PAEG possuía um capítulo específico denominado "Valorização Regional", onde enfatizava a necessidade de integração entre os planos de desenvolvimento regional e o plano nacional de

desenvolvimento, assim como dos planos regionais entre si. Vigência prevista para o período. Adotou, ainda, um posicionamento claro com relação às regiões, ao admitir que "a maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas asseguraria maior rentabilidade do investimento". Assumiam, portanto, os autores do PAEG, a existência de um custo de oportunidade do País crescer com taxas altas a curto prazo. A opção pelo crescimento econômico foi indiscutível e consciente (STEINBERGER, 1988, p.120).

Soma-se a questão do impacto da política fiscal restritiva aplicada no período em questão sobre o Ministério do Transportes e Ministério do Trabalho e Previdência Social que restringiu as despesas públicas para estas áreas enquanto aumentou os gastos com despesas militares.

Deve-se acrescentar, ainda, que outras reformas que também foram implementadas pelo PAEG impactaram em diversos setores em maior ou menor grau: a reforma tributária, habitacional e as reformas ligadas ao setor externo (CAMPOS, 1979).

Enfatiza-se que as medidas contribuíram para as definições dos traços da economia brasileira e os padrões de desenvolvimento futuros.

3.2 I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

A economia brasileira passava por uma situação de relativa estabilidade e confiança dos agentes ao fim da década de 1960, especialmente entre 1968 e 1973. Este otimismo estava ligado diretamente ao cenário internacional favorável ao crescimento.

Emílio Médici tornou-se presidente do Brasil neste contexto marcado pelo crescimento acelerado e por estabilidade econômica e implementou o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), instituído pela Lei 5.727, promulgada em 4 de novembro de 1972.

Ressalta-se, de antemão, que um plano de desenvolvimento é um instrumento promovido pela administração/gestão de uma nação com o objetivo de identificar as necessidades locais e, com base nisto, estruturar medidas capazes de prover melhorias e superação das deficiências identificadas, à luz de Segundo Lafer (1970, p.23):

A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos de sistema político. A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político pois é uma forma de se aferir o quanto da tentativa de alocar recursos e valores

se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração. O plano em si é, de todas as fases mencionadas do processo de planejamento, a que melhor pode ser examinada de um ponto de vista estritamente técnico, pois, mormente se existir um documento escrito, o plano pode ser analisado à luz de critérios econômicos, através dos quais se testa a sua consistência interna e a compatibilidade de seus objetivos.

O ponto que destacava o I PND quando comparado com outros programas do governo, a exemplo do próprio PAEG, tratado no subcapítulo anterior, é que o PND transformou-se em um projeto de lei que foi analisado e aprovado pelo congresso, não expressando-se como “intenções” do Poder Executivo e, por conta disso, muito mais legítimo e estruturada dentro dos setores nacionais. A ideia era possibilitar e concretizar programa que contribuísse efetivamente para a institucionalização de um sistema integrado de planejamento (HOLANDA, 1983).

O plano mantinha os pontos principais do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo, que havia sido apresentado em 1970. Foi esquematizado sob a orientação de João Paulo dos Reis Veloso, ministro do Planejamento àquele tempo e Mario Henrique Simonsen. A ideia era fazer com que o Brasil chegasse ao patamar das economias mais desenvolvidas do mundo e, por isso, seria necessário aumentar o PIB em, mais ou menos, 9% ao ano até 1974. Entendia-se que o aumento do PIB em torno desta taxa possibilitaria aumentos nos níveis de emprego em torno dos 3% e diminuição substancial da inflação:

Para isto, pressupunha a manutenção de taxas anuais de crescimento do PIB de 8 a 10%; taxa de expansão do nível de emprego de 3,2%, redução da taxa de inflação até o nível de 10%; disseminação dos resultados do progresso econômico em termos sociais e regionais; estabilidade política e segurança interna e externa (I PND, 1971).

Em linhas gerais, os objetivos do plano consistiam em elevados investimentos em infraestrutura visando modernizar e reconstruir as instituições brasileiras, tanto privadas como públicas e, obviamente, manter o ritmo de crescimento atingido até então e, para isso, o I PND elaborou o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, lançando uma chamada ampla para incentivar a participação da classe empresarial do Brasil em setores selecionados que refletiam sobre o desenvolvimento.

Em termos mais específicos, o plano se atentava às seguintes questões:

- i) colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nação desenvolvida;
- ii) duplicar, até 1980, a renda per capita do país (em comparação com 1969)

- iii) expandir o PIB de Cr\$ 222,8 bilhões em 1972 para Cr\$ 314, 5 bilhões em 1974 (a preços de 1972);
- iv) investimentos nas áreas de siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval, energia elétrica e mineração;
- v) prioridades sociais: agricultura, programas de saúde, educação, saneamento básico e incremento à pesquisa técnico- científica;
- vi) ampliação do mercado consumidor e da poupança interna com os recursos do PIS e do PASEP;
- vii) aumento da taxa de investimento bruto de 17% em 1970 para 19% em 1974;²

O plano coordenado pelo governo Médici concentrava suas atividades nos estados que já apresentavam níveis estabelecidos em infraestrutura e crescimento: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, sob o entendimento de que estes estados da região sudeste seriam capazes de garantir que as indústrias crescessem.

Tavares (1972) considera que apesar de o Brasil ter sido uma das poucas nações latino-americanas que manteve o crescimento em ritmo elevado, o desenvolvimento do período se fez com graves pressões inflacionárias e com o aumento do desequilíbrio externo e das desigualdades regionais.

O I PND concentrava-se em uma parceria tríplice, formada pelas empresas estatais, multinacionais e empresas privadas brasileiras, incentivando a atuação do Estado na economia por meio do aumento no controle dos preços e através da criação de critérios estabelecidos para remunerar os fatores produtivos.

Compreendendo a necessidade de preparar a infraestrutura para as décadas seguintes, o I PND direcionou seus esforços e investimentos nos setores de telecomunicações e transportes, na expansão das indústrias petroquímica, naval e siderúrgica, além de investimentos elevados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e Ciência e Tecnologia (C&T). Neste sentido, Salles Filho (2002), avalia a importância destes setores dentro do contexto do I PND:

O aumento do poder competitivo da indústria nacional, indispensável à expansão de mercado, interna e externamente, depende de maior esforço de elaboração tecnológica interna. A incorporação da chamada engenharia de produto e de processo, para criar modelos e processos nacionais, permite, de um lado, melhor adaptação dos

² Lista retirada de Matos (2002).

produtos às condições de demanda e, de outro, melhor aproveitamento das vantagens comparativas do País, quanto a custos de produção. É necessário, de outra parte, resolver problemas tecnológicos próprios, notadamente quanto à indústria, agricultura e pesquisa de recursos minerais (SALLES FILHO, 2002, p. 397)

Com isso, o I PND, concedeu maior ênfase à indústria de bens de consumo duráveis, liderada pela indústria automobilística. Mas, apesar de haver um intenso crescimento econômico neste período, o plano acabou intensificando as distorções distributivas do país (MATOS, 2002).

Para alcançar estas metas, o I PND articulou a integração entre bancos oficiais, empresas estatais e outras instituições públicas na formação de políticas setoriais, aumentando a intervenção do Estado na economia do Brasil. Alguns exemplos de grandes obras contidas neste plano são: a rodovia Transamazônica, Usina hidrelétrica de Itaipu e a Ponte Rio-Niterói, como explicita Matos (2002):

O I PND foi baseado no binômio político ideológico de segurança e desenvolvimento e representou uma ampla formulação do "modelo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições". Os projetos de desenvolvimento do I PND seriam completados com o PIN (Programa de Integração Nacional), cujos objetivos eram a construção da Rodovia Transamazônica e colonização das regiões por ela cortadas; ampliar para 40 mil hectares a área irrigada do Nordeste e distribuir 70 mil títulos de propriedades rurais a posseiros e agricultores sem-terra (MATOS, 2002, p.47)

Para obter financiamento, o governo brasileiro concretizou elevados empréstimos em capital estrangeiro e os direcionou em investimentos para o setor industrial, cristalizando o que hoje é conhecido como dívida externa brasileira. Recursos Da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Do Banco do Brasil e outros órgãos financiadores também foram incorporados. Nesta linha, enfatiza-se a participação do BNDE com cem milhões de cruzeiros destinados especialmente a financiamentos de longo prazo. Além disso, algumas tecnologias já desenvolvidas por empresas de outros países foram importadas e aplicadas fomentando as indústrias nacionais (SANDRONI, 2000).

Os objetivos gerais do I PND foram cercados por metas complementares estudadas para os setores e, quando as empresas privadas não as cumpriam, o Estado assumia a tarefa de ocupar estes vazios.

Estas medidas possibilitaram resultados incríveis à economia brasileira: a taxa média de crescimento estava em torno de 10% ao ano e, em 1973, alcançou 14%. A questão da inflação,

amplamente entendida como um forte entrave à estabilidade da economia brasileira, permaneceu estável entre 15 e 20%. Os incentivos às firmas industriais elevaram a taxa de exportação brasileira em 174% entre os anos de 1971-74. Com isso, apesar da crise do petróleo, o Brasil colocou-se entre as 10 maiores economias do mundo e, claramente, reconhecendo os resultados do I PND como excelentes (SANDRONI, 2000).

Ao fim de 1974, após o triênio de execução do I PND, verificou-se que muitas das metas sugeridas foram atingidas, especialmente relacionadas à economia. Outras áreas, no entanto, que o grau de execução foi baixo:

Dos 40 mil hectares estipulados para a irrigação no Nordeste foram irrigados apenas 5674 hectares. No saneamento básico, a rede de esgoto assegurou o atendimento a 500 mil pessoas em lugar dos 5 milhões constantes do I PND. No campo industrial o maior crescimento ocorreu no setor de bens de consumo duráveis o que acabou gerando um aumento nas importações de meios de produção. A inflação prevista para 10% a.a. atingiu os 35%. (MATOS, 2002, p.48)

Justamente com o objetivo de avaliar os planos de desenvolvimento o Programa de Acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento foi formado, em 1972. Este programa avaliava a execução dos planos, como o próprio nome sugere e apontava revisões e medidas complementares que visavam o aperfeiçoamento destes planos, atentando-se a:

- i) análise do desempenho total da economia e do comportamento de seus setores prioritários;
- ii) avaliação do progresso alcançado na execução dos programas e projetos;
- iii) identificação dos pontos de estrangulamento e obstáculos institucionais que dificultam a consecução das metas e a execução de programas e projetos.³

Sob a ótica de Matos (2002), o controle do plano possibilitou ajustes que levaram ao lançamento do II PND:

A política de ajustamento causaria a contenção da demanda interna e evitaria que o choque do setor externo se transformasse em inflação permanente. A política de financiamento manteria o crescimento em níveis elevados, fazendo ajustes graduais de preços relativos, enquanto houvesse financiamento externo abundante. Inicialmente o governo da época escolheu o ajustamento, mas não conseguiu atingir os efeitos desejados. O governo então optou pela continuidade do

³ Lista elaborada com base em Matos (2002).

processo de desenvolvimento lançando, em fins de 1974, o II PND (MATOS, 2002, p.49).

Em tempo, em diálogo com o capítulo e seção anteriores, explicita-se que este plano apresenta-se como um plano de desenvolvimento, todavia, seu foco principal está em torno do crescimento da economia brasileira, entendendo que é necessário crescer para, *a posteriori*, analisar as questões distributivas e relacionadas ao bem estar da população nacional.

Por fim, o próximo subcapítulo apresentará os tópicos relevantes do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), sequência deste em termos temporais.

3.3 II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), aplicado entre 1975 e 1979, apresentou-se como a experiência de planejamento brasileira melhor estruturada depois do Plano de Metas, considerando, inclusive, o contexto econômico internacional conturbado:

Desde que veio a público, em setembro de 1974, seis meses após a posse do presidente Ernesto Geisel, e ao longo de sua execução, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi objeto de acaloradas polêmicas. Sua proposta central de imprimir novo rumo ao desenvolvimento brasileiro, ao priorizar o aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital, representava uma guinada de vulto no modelo anterior, vigente durante o período do “milagre” de 1968-1973, cuja prioridade residia nos bens de consumo duráveis. Parecia extemporâneo e fora de propósito acelerar a economia a partir de megaprojetos, sob a forte liderança estatal, justamente quando vários países ajustavam-se, através da recessão, à nova realidade advinda da quadruplicação do preço do petróleo (FONSECA e MONTEIRO, 2007, p.28).

A elaboração do II PND ficou sob a responsabilidade de Reis Velloso, ministro do planejamento no governo de Geisel e vigorou até o início do governo de Figueiredo.

Os objetivos do plano consistiam em manter um modelo desenvolvimentista⁴ que considerava que a preservação das taxas de crescimento em meio ao contexto internacional desfavorável exigiria severas mudanças estruturais tal que a política básica era,

⁴ Froelich (2007, p.3) elucida que “O governo Geisel deu maior ênfase à componente industrialização, não tendo qualquer problema em adotar o modelo de substituição de importações, o mesmo que norteou a política industrial de Vargas. É claro que o discurso de Geisel e da ditadura militar era formalmente contrário ao nacional-desenvolvimentismo, ao qual os militares atribuíam os males do país, como a inflação decorrente de um desenvolvimento mal planejado e o crescimento a taxas incompatíveis com a capacidade técnica e econômica do país.”

reconhecidamente, o crescimento acelerado, enfatizando a criação e fomento às indústrias de bens de capital:

A crise internacional deflagrada quase que simultaneamente nas esferas financeira e industrial entre 1971 e 1973 pressionou o governo Geisel a se comprometer com uma entre duas escolhas para a política econômica: a primeira foi a desaceleração através do encurtamento da liquidez e do crédito público;¹ e a segunda foi a opção pelo aprofundamento do processo de industrialização, através da utilização do Estado como elemento indutor do investimento privado. A firme escolha pela segunda opção colocou o Brasil no centro das observações mundiais (PINTO, 2004, p. 53)

Deste modo, visavam à manutenção do crescimento de mais ou menos 10% ao ano, considerando o crescimento industrial como principal fator para atingir este objetivo, cujas taxas desejáveis estavam em torno de 12% ao ano. Soma-se o anseio de aumentar o nível de exportações por volta de 20% ao ano, condizendo com os ideais da política de substituição de importações e favorecimento das empresas privadas nacionais: II PND orientou o apoio público ao capital nacional para aproveitamento de oportunidades, em linha com os objetivos de montagem, no país, de indústrias competitivas em escala internacional (PINTO, 2004, p.52).

Com isso, o II PND mudou o formato organizacional das políticas de industrialização do Brasil, com as empresas estatais como o centro dessas alterações, o foco dos bens de consumo duráveis alterou-se para meios de produção, especialmente equipamentos e fertilizantes, setor siderúrgico e máquinas, como elenca Pinto (2004, p.55) ao pontuar que “o II PND colocou ênfase no apoio às indústrias de bens de capital e de bens intermediários, procurando reforçar a importância do controle nacional do capital, o processo de substituição de importações e o potencial exportador”.

Para concretizar estas políticas, os objetivos específicos do II PND eram:

- i) Combate à inflação
- ii) Continuação do processo de substituição de importações
- iii) Abertura na política externa
- iv) Favorecimento das empresas privadas nacionais e fomento do mercado interno
- v) Aproveitamento do potencial natural hidrelétrico do país.

A ideia de transformar o Brasil em potência exigia um descolamento do “terceiro mundo”, e isso se daria através de uma balança comercial favorável, aumentando os níveis de exportação e substituindo importações ao mesmo tempo em que o mercado interno seria ampliado por meio do consumo, embora este fosse um objetivo secundário, quando comparado aos superávits da balança comercial (SANDRONI, 2000). Ainda no que se refere ao mercado interno, explicita-se o caráter dúbio das diretrizes do II PND. Ao mesmo em que o objetivo consistia em ampliar o mercado consumidor, a política salarial acabava por reduzir o poder de compra do trabalhador, de forma que a ampliação do mercado interno estivesse mais condicionada ao aumento populacional e das taxas de emprego do que aos salários.

Era, ainda, anseio do II PND, manter o crescimento da agricultura a uma taxa em torno de 7% ao ano. Furtado (1981) acrescentou que os objetivos deste plano dividiam-se, sinteticamente, em dois grupos:

- i) Fomentar o sistema industrial, visando reestruturar o sistema produtivo
- ii) Inserir a economia brasileira no sistema de divisão internacional do trabalho

Ainda segundo o autor supracitado, estes tópicos gerais só seriam concretizados com um aumento drástico das taxas de poupança e em nível um pouco mais brando da taxa de investimento, como também elenca Pinto (2004):

O financiamento dos investimentos recebeu tratamento secundário no II PND. Aparentemente, assumiu-se, como premissa, que os recursos necessários seriam obtidos automaticamente, como decorrência da atratividade que a manutenção do crescimento e, portanto, a rentabilidade no uso do capital investido proporcionariam aos agentes financeiros e poupadores em geral. De maneira geral, contava-se com o BNDE e os fundos de poupança compulsória como âncora para o início dos projetos (PINTO, 2004, p.56).

O Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE) foi responsável por implementar o plano, dando garantias e incentivos às indústrias privadas do Brasil. Em termos políticos, a implementação e manutenção do plano estavam baseadas no capital financeiro de modo que o governo visava ofertar suporte, equacionando a questão do financiamento.

Neste sentido, Pinto (2004), evidencia, também, a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no contexto de incentivo à industrialização:

A publicação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1974 marcou também uma fase de apogeu para o então Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) como instância mista de formulação e de implementação de políticas de industrialização no Estado brasileiro. (PINTO, 2004, p. 2)

Com relação aos resultados do plano, os estudiosos da área tal qual Sandroni (2000) usualmente ressaltam que, apesar de favoráveis, ficaram muito abaixo do esperado pelos planejadores. Entre 1975 e 1970 a produção de bens de consumo duráveis cresceu apenas 7,4% ao ano. A produção de bens de capital e manufatureira também se manteve em torno da mesma taxa: 7% e 6,8% ao ano, respectivamente.

Considerando o papel do governo na execução deste plano, deve-se evidenciar que as empresas estatais recorreram ao endividamento externo e que, a posteriori, devido à apropriação da dívida externa pelo estado, houve aumento significativo da mesma. Trata-se da formação de um problema que o Brasil levou décadas e diversos governos para enfrentar.

Vasconcellos et al (1999) explicitam que ao longo da execução do II PND o estado acabou assumindo passivos altíssimos com o objetivo de tentar garantir que as taxas de crescimento da economia continuassem crescendo aos patamares desejados, todavia, o estado acabou incorrendo em dívidas que deterioraram a capacidade de financiamento do setor público, socializando todos os custos associados ao plano em questão. Isto posto de outra maneira, é o mesmo que dizer que o houve aumento desenfreado nos gastos do governo desassociados à criação de mecanismos capazes de financiar estes gastos. Houve, também, estímulo ao aumento da dívida externa, em conjunto com o aumento da dívida pública externa brasileira durante a década de 1980. Neste sentido, apesar de alguns avanços importantes na produção de energia, bens de capital e outros o II PND ficou muito aquém de suas metas iniciais com relação ao aumento do mercado consumidor interno e elevação das exportações, por exemplo (SANDRONI, 2000). Por conta disso, diversas revisões foram sendo incorporadas às metas do plano.

O contexto internacional desfavorável também é recorrentemente apontado como uma das causas da falha do II PND, como elenca Lessa (1981). Castro e Souza (1985)⁵,

⁵ Sobre o posicionamento de Castro e Souza (1985), Fonseca e Monteiro (2007, p.29-30) explicitam que: “Na literatura voltada a encontrar respostas para essas perguntas, ressalta-se o trabalho de Castro e Souza (1985) como a mais bem sucedida defesa do II PND. Instigados pelos expressivos saldos da balança comercial a partir de 1983, os Revista de Economia Política 28 (1), 2008 29 quais o ministro Delfim Netto propalava como frutos de sua política recessiva, já no governo Figueiredo estes autores defenderam que os superávits deviam-se aos investimentos substitutivos de importações e em setores tradeables da época do II PND, os quais, uma vez

por sua vez, reconhecendo a complexidade do projeto, sugere que seus resultados seriam apreciados apenas a longo prazo e que a desaceleração da economia mundial teria impactado apenas na diminuição do fluxo corrente de investimentos, sem prejudicar o projeto como um todo. Parcialmente de acordo com o ponto de vista de Castro e Souza (1985), Pinto (2004) pontua que:

Segundo essa ótica, podemos concluir que, apesar de fracassar no que se refere à superação da condição de subdesenvolvimento brasileiro, o II PND permitiu o aproveitamento de oportunidades em setores em que se percebiam condições reais de obtenção de lucros a partir de expansões significativas na capacidade industrial instalada. Nesse ponto, apesar da ambição das metas então concebidas, boa parte dessas oportunidades foram efetivamente aproveitadas pela viabilização – a partir da centralização de recursos públicos de longo prazo e de um eficiente aparato administrativo – de um pequeno conjunto de grandes projetos de investimento (PINTO, 2004, p. 78)

Em consonância com os conceitos dispostos no capítulo anterior que nortearam a discussão entre as diferenças de desenvolvimento e crescimento econômico enfatiza-se que a estruturação do II PND pode ser entendida como mais ampla do que a do I PND, caracterizando-o como um plano de desenvolvimento, diferente dos outros dois tratados nesta seção, tal qual afirma Forelich (2007):

O II PND foi o último plano de desenvolvimento econômico idealizado e efetivamente implantado no Brasil. Enquanto o I PND, que norteou o «milagre» econômico, pode ser considerado um plano de crescimento econômico, na medida em que não se preocupou com o aspecto distributivo (o presidente Garrastazu Médici expressava de forma singela esta assertiva com a colocação de que «a economia vai bem, mas o povo vai mal»), o II PND foi certamente um plano de desenvolvimento econômico, porque além de almejar altas taxas de crescimento econômico estava centrado em setores de amplo espectro – o de bens de capital, em particular – e pretendia, também, estabelecer um processo de democratização caracterizado, entre outras coisas, por melhor distribuição de renda (FROELICH, 2007, p. 2)

Com base nos desenvolvimentos anteriores desta subseção, conclui-se pontuando que o II PND apresentou avanços significativos para a estrutura da economia brasileira, especialmente no que se refere à infraestrutura do setor industrial e, embora possa ser considerado como um plano que vai além das questões meramente relacionadas ao crescimento econômico, concretizou-se muito abaixo dos objetivos e metas inicialmente traçados.

maturados, resultaram em aumento das exportações e queda das importações, inclusive de petróleo. Segundo eles, “as escolhas de 74 conformavam uma estratégia econômica oportuna e promissora” (p. 32)”.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há várias tentativas de analisar a efetividade dos planos econômicos, considerando os problemas e soluções decorrentes deles e isso reflete a importância atribuída ao estudo da história econômica para a análise da economia brasileira contemporânea, seja pela necessidade de compreender as razões dos erros passados para não repeti-los no futuro, ou pela análise do papel assumido pelo Estado frente aos desafios estruturais do Brasil, como planejaram e executaram o crescimento e desenvolvimento do país. Este trabalho visou contribuir para análises deste tipo.

Reconhecendo a importância dos planos de longo prazo do Estado para o desenvolvimento e crescimento do Brasil deu-se o interesse, objetivos e justificativa para a execução deste trabalho: analisar as metas e realizações concretizadas do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), partindo da diferença conceitual entre crescimento e desenvolvimento. Considerando que a pergunta de pesquisa buscou identificar através dos objetivos específicos e estrutura do trabalho quais foram as contribuições das experiências de planejamento de longo prazo supracitadas tanto para o crescimento econômico quanto para o desenvolvimento. A metodologia utilizada ao longo da execução de todos os capítulos foi revisão bibliográfica, buscando identificar na literatura pertinente informações analíticas e conclusivas sobre os planos já mencionados.

O segundo capítulo tinha por objetivo diferenciar conceitualmente crescimento e desenvolvimento econômicos. Evidenciou-se que o crescimento econômico é, em suma, medido em função das variações do produto interno bruto, incluindo os gastos dos governos e dos consumidores (SOUZA, 1993). Os autores identificarem limitações reais em utilizar esta medida como forma de avaliar o desenvolvimento econômico porque compreendem que o crescimento do PIB não acompanha, necessariamente, aumento do bem estar da população, diminuição da desigualdade de renda. Embora signifique que a nação está mais rica, não há como garantir a implicação deste aumento de riqueza sobre a população em geral.

Ao longo do segundo capítulo, foram apresentados alguns casos em que um aumento do PIB implica em diminuição da qualidade de vida da população compreendendo que PIB pressupõe que todo crescimento seja um bom crescimento. Um exemplo clássico trata das economias de dispositivos eficientes em energia, que contam como um negativo para o crescimento do PIB, embora seja positivo para a sociedade. Se uma fábrica de carvão poluir um

rio, a limpeza é adicionada ao PIB, assim como o custo dos cuidados de saúde. Mas, claramente, isso é negativo para a sociedade, mesmo que seja positivo para o PIB, implicando, necessariamente, em diminuição da qualidade de vida da população daquele local (BERGH, 2009).

O conceito de desenvolvimento está associado a um processo de melhoria da qualidade de vida, considerando um conjunto de valores sociais que referem-se às condições desejáveis em uma sociedade incluindo aperfeiçoamento nos setores de saúde, educação e desigualdades sociais, por exemplo. Trata-se de um conceito normativo que trata as mudanças socioeconômicas como um processo de múltiplas dimensões e não apenas do valor do produto interno bruto (COLMAN e NIXSON, 1981).

Ficou evidente, ainda no segundo capítulo, a importância do Estado para a promoção do desenvolvimento, explicitando a importância da legitimidade e da habilidade dos governos para concretizar políticas públicas que visem não apenas o crescimento, mas também o desenvolvimento do país, criando e acompanhando estratégias nacionais tais quais o PAEG, I PND e II PND.

O primeiro subcapítulo do terceiro capítulo apresentou os objetivos do PAEG que, em termos generalistas, foram definidos como: aumentar os investimentos do Estado em infraestrutura, regularizar os níveis elevados de inflação, diminuir as desigualdades regionais, atrair investimentos do exterior e reformar o sistema financeiro nacional. Para fins conclusivos, nota-se que o objetivo de diminuir as desigualdades regionais daria ao PAEG o caráter de plano de desenvolvimento e não apenas um plano que visava o crescimento econômico (BASTIAN, 2013).

A análise sobre as realizações do PAEG mostrou que os efeitos desta política em busca do crescimento econômico a qualquer custo prejudicaram os níveis de emprego, apresentando-se com um plano que, na prática, teve elevados custos sociais, caracterizando-se como um plano de crescimento e não de desenvolvimento.

A segunda subseção apresentou os objetivos do I Plano Nacional de Desenvolvimento que, em suma, consistiam em: colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nação desenvolvida, duplicar, até 1980, a renda per capita do país (em comparação com 1969), expandir o PIB de Cr\$ 222,8 bilhões em 1972 para Cr\$ 314,5 bilhões em 1974 (a preços de 1972), investimentos nas áreas de siderurgia, petroquímica, transporte, construção naval,

energia elétrica e mineração, prioridades sociais: agricultura, programas de saúde, educação, saneamento básico e incremento à pesquisa técnico-científica, ampliação do mercado consumidor e da poupança interna com os recursos do PIS e do PASEP, aumento da taxa de investimento bruto de 17% em 1970 para 19% em 1974 (MATOS, 2002).

Nota-se que, mais uma vez, os objetivos do plano caracterizavam-no como um plano de desenvolvimento, explicitando os programas sociais de educação, saneamento básico, aumento do mercado consumidor, etc. Em termos práticos, todavia, o I PND, concedeu maior ênfase à indústria de bens de consumo duráveis, liderada pela indústria automobilística. E, apesar de haver um intenso crescimento econômico neste período (a média do crescimento alcançou 14% em 1973, a inflação manteve-se estável em torno de 17%, houve aumento da taxa de exportação devido aos incentivos às indústrias), o plano acabou intensificando as distorções distributivas do país (MATOS, 2002). Por conta disso, deve ser caracterizado como plano que teve bons resultados em termos de crescimento econômico, mas que não pode ser entendido como um plano de desenvolvimento econômico (SANDRONI, 2000).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, por sua vez, tinha os seguintes objetivos: continuar o combate à inflação, continuar o processo de substituição de importações, concretizar a abertura da política externa, favorecer as empresas privadas nacionais, fomentar do mercado interno e aproveitar do potencial natural hidrelétrico do país (PINTO, 2004).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Furtado (1981) acrescentou que os objetivos deste plano dividiam-se, sinteticamente, em dois grupos: fomentar o sistema industrial, visando reestruturar o sistema produtivo e inserir a economia brasileira no sistema de divisão internacional do trabalho.

Deve-se ressaltar que o contexto internacional no momento de execução do II PND era extremamente desfavorável, o que alguns autores atribuem como causa dos resultados pouco expressivos alcançados. Todavia, a literatura aponta que este plano trata-se de um plano de desenvolvimento, considerado como um processo multidimensional capaz de assegurar melhorias na qualidade de vida da população brasileira (FROELICH, 2007).

Assim, com base nas seções anteriores, conclui-se que apenas o II PND pode ser entendido como um plano de desenvolvimento econômico, enquanto que os resultados do

PAEG e do I PND apontam para a concretização de planos econômicos, que possibilitaram o crescimento da nação sem garantir melhorias na qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

- BASTIAN, E. F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. Estudos Econômicos, vol.43 n.1 São Paulo, 2013.
- BERGH, J. GPD Paradox. **Journal of economic psychology**. 30, 2009, p. 117-135.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Público Não Estatal na Reforma do Estado**, São Paulo: FGV, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito de desenvolvimento**, São Paulo: FVG, 2006.
- CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CMEPSP: **Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. 2015.
- COBB, C.W.; HALSTEAD, T.; ROW, J. **The Genuine Progress Indicator: Summary of data and methodology**. San Francisco: Redefining Progress. 1995.
- COLMAN, D. NIXSON, F. **Desenvolvimento econômico: uma perspectiva moderna**. São Paulo: Ed. Campus.
- COSTA, P. V. **Uma revisão crítica das políticas de estabilização do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2014.
- CNM/COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA. **Roteiro para elaboração de projetos de monografia**. Florianópolis: Departamento de Ciências Econômicas/Coordenação de Monografia, 2007. Disponível em <<http://www.cse.ufsc.br/~gecon/>>. Acessado em 19/fev/2017;
- CZIMIKOSKI, F.: **O PIB reflete o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico?** Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/134839/Monografia%20do%20Fernando%20Czimikoski.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acessado em 15/abr/2017, 2015.
- DALY, H. **Toward a measure of sustainable social net national product**. In: AHMAD, Y. J., EL SERAFY, S., LUTZ, E. (eds). Environmental accounting for sustainable development. Washington, D.C.: World Bank/Unep, 1989. p.8-9.
- DALY, H. **Steady-state economics**. San Francisco: W. H. Freeman. 1977.
- FONSECA, P. C. D. e MONTEIRO, S. M. M.. **O Estado e suas razões: o II PND**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v28n1/a02v28n1.pdf>. Acessado em 10/out/2017. 2007.
- FROELICH, G. M. As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979). Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11817/8542>. Acessado em 10/set/2017, 2007.

FURTADO, C. **O Brasil pós-"milagre"**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GIL, A. C **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. Editora Atlas, 2007.

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**. Fortaleza: Edições UFC, 1983

LAFER, B.M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LIMA, L. A. O. *PAEG e Real — dois planos que mudaram a economia brasileira*. Revista de Economia Política. v.28 n.3 São Paulo, 2008.

MACARINI, J. P. Um aspecto da política econômica do "milagre brasileiro": a política de mercado de capitais e a bolha especulativa 1969-1971. Estudos Econômicos, v.38, n.1, São Paulo. 2008.

MARCONI, E. M. e LAKATOS, M. A. **Metodologia Científica**. Editora Atlas, 1991.

MATTOS, P. O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Programa de Pós-Graduação em Economia, Piracicaba, 2002.

OLIVEIRA, A. S: **Os investimentos em infraestrutura no Brasil no Período 1930-1990**. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewFile/2175-8085.2015v18n1p126/30592>. Acessado em 20/fev/2017 2015.

OLIVEIRA, J. C. **Desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza nos conselhos regionais e municípios do rio grande do sul entre 1970 e 1991**. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2001.

PINTO, M. A. C; **O BNDES e o Sonho do Desenvolvimento: 30 Anos de Publicação do II PND**. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2203.pdf. Acessado em 10/set/2017, 2004.

RIBEIRO, M. G. S, ET AL: **Indicadores econômicos: o PIB reflete o crescimento e desenvolvimento socioeconômico?** Disponível em: <http://www.coninter.aninter.com.br/> Acessado em 10/fev/2017, 2014.

SALLES FILHO, S. Política de Ciência e Tecnologia no I PND (1972/74) e no I PBDCT (1973/74). **Revista Brasileira de Inovação**. v.1, n.2, 2002.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 2000.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

STEINBERGER, M. Política de Desenvolvimento Regional: uma proposta para debates. **Revista Administração pública**, Rio de Janeiro. v.22, n.2, p.117-129, 1988.

STIGLITZ, J. E. GDP Fetishism. *The Economists' Voice*, vol. 6, n. 8, 2009, p. 329-349.

SZMERECSENYI, T.: **História Econômica, Teoria Econômica e Economia Aplicada**. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/47-9.pdf> Acessado em 17/mar/2017; 1992.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VASCONCELLOS, M.A.S.; GREMAUD, A.P.; TONETO, R. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1999.